

Resumen Ejecutivo
Evaluación en materia de diseño del Programa
Uniformes Escolares 2017

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación en materia de diseño del Programa Uniformes Escolares 2017, Durango:inevap, 2017.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango

Programa Uniformes Escolares

Noviembre 2017

Propósito

Evaluar la manera cómo el diseño del Programa Uniformes Escolares puede limitar los beneficios esperados.

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta un resumen de la Evaluación de Diseño del Programa Uniformes Escolares, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango (SEDESOE). La evaluación busca retroalimentar el diseño con el fin de mejorar los resultados de este Programa.

Mediante decreto, en 2011¹, se reformó el artículo 6 de la Ley de Desarrollo Social para establecer la coordinación entre las secretarías de Desarrollo Social y de Educación en el proceso productivo de elaboración o adquisición, distribución y entrega de uniformes escolares en Durango. Actualmente, es uno de los programas más visibles a la ciudadanía, por tocar directamente con la vida familiar y por la percepción cotidiana de los estudiantes uniformados, por lo que se esperan efectos importantes de su implementación. Debido a ello, el Programa fue incluido en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango (PAE 2017). Esta es una evaluación financiada por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, en virtud del presupuesto aprobado por el H. Congreso del Estado de Durango.

Esta evaluación no fijará metas ni definirá las prioridades de política pública, por cuanto estas son de competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; pero sí identificará brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar la intervención pública. Ofrecerá recomendaciones que fortalezcan el diseño de acuerdo con estándares generalmente aceptados, con base en evidencia provista por el Programa, y en la experiencia

¹Mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 38 de fecha 10 de noviembre de 2011, se reforma la Fracción XIV y se adiciona una XV al artículo 6, se reforma la fracción X y se adiciona una XI al artículo 13, se adiciona un segundo párrafo al artículo 20 y un segundo párrafo al artículo 23 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango.

de intervenciones similares en otras entidades federativas u otros países. Las recomendaciones se centrarán en la corrección de factores que muy probablemente desvían la calidad del resultado. Si las recomendaciones se atienden, el Programa elevará la calidad de su diseño, facilitará su adecuada implementación y aumentará su probabilidad de éxito.

El desafío abordado por el Programa – La hipótesis a verificar en esta evaluación

Un programa público de calidad debe contar con un propósito único, ya que el tener más de uno puede ocasionar que los recursos se dispersen entre los distintos objetivos y se pierda claridad acerca de cuál es la problemática que se busca solucionar, además de que la medición de los resultados se vuelve compleja (CONEVAL, 2013). Sin embargo, el Programa asume múltiples propósitos: por un lado busca coadyuvar en el bienestar económico de las familias y evitarles un gasto para la adquisición de uniformes escolares con la finalidad de que destinen esos recursos en otros tipos de necesidades; también se orienta a apoyar a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad; por otra parte, se abordan distintos propósitos como disminuir la deserción escolar, mejorar las condiciones sociales que incidan un desarrollo con equidad, así como incentivar la economía estatal.

Esta evaluación reconoce los logros alcanzados por el programa en cuanto a su diseño inicial; también, se concentra en los principales riesgos y dificultades de diseño que limitan mejores resultados en el presente y futuro.

Con base en la información provista por el Programa, así como la que se detectó por parte del equipo evaluador como pública, la evaluación pretende abordar esta hipótesis principal²: el diseño es congruente y conduce al logro de resultados comprometidos por el Programa.

Para responder esta hipótesis, se identificarán brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar esta intervención del estado. La evaluación se concentró en la documentación y el análisis de requerimientos esenciales del diseño de este Programa, a manera de hipótesis de segundo nivel. Si el diseño no cumpliera con estos requisitos, el Programa difícilmente llegará a los resultados esperados por los Poderes del Estado y por la población:

1. El Programa adopta estrategias e instrumentos capaces de resolver el problema prioritario, mediante una teoría del cambio y una lógica causal.
2. El Programa identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia.

² Esta hipótesis se complementará con otras de segundo nivel que se relacionan con un programa de calidad.

3. El Programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado.
4. El Programa estima los recursos necesarios para ejecutar la estrategia y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo.
5. El Programa prevé indicadores idóneos para medir resultados que permitan evaluar.

La oportunidad de esta evaluación. En general, la evaluación al Programa Uniformes Escolares indica que estamos en momento propicio para repensar aquellos aspectos de su diseño que asegurarán su implementación y elevarán sus resultados e impacto.

El Valor Agregado de esta Evaluación

Si se asegura la lógica causal entre la intervención del programa y los beneficios buscados en las familias, y la factibilidad de la implementación, el diseño habrá contribuido a mejorar el resultado. Para ello, esta evaluación examina cuidadosamente la manera como se conseguirá el cambio entre la situación actual y la situación deseada e identificará la cadena de resultados; es decir, anticipará la secuencia de resultados que tiene que ocurrir para alcanzar el objetivo.

La experiencia acumulada de evaluaciones en México y en otros países indica que, si el Programa se apoya estrictamente en la evidencia teórica y empírica de experiencias de programas similares, se minimizan los riesgos del camino por el cual se llega al resultado de manera más económica, eficaz y eficiente.

Si el diseño del Programa anticipa los principales riesgos, e incluye momentos y mecanismos de análisis de desviación en el camino hacia el resultado, como el monitoreo, será más fácil que los gestores corrijan a tiempo las desviaciones de la trayectoria eficiente hacia el resultado y ayudará a estimar los recursos necesarios para ejecutar la estrategia.

Si el Programa construye indicadores que permitan vigilar los avances hacia el resultado final del Programa, es más fácil determinar si cada resultado de la cadena se ha alcanzado, si se está en el camino correcto o si algo ha cambiado desde que se diseñó originalmente, sea en su gestión y financiación, sea en el entorno que facilita o restringe la aplicación del diseño original.

Hipótesis 1

El Programa adopta estrategias e instrumentos capaces de resolver el problema prioritario, mediante una teoría del cambio y una lógica causal

Hallazgo: esta evaluación documentó y analizó el diseño de la estrategia conducente al resultado y de los instrumentos que pretenden resolver o reducir el problema. El Programa

tiene como elementos normativos a la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Educación del Estado de Durango; en documentos de planeación y operación se basa principalmente en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las Reglas de Operación (ROP) vigentes. La evaluación encontró que la MIR es insuficiente para identificar con claridad una teoría del cambio y una lógica causal que permita construir una cadena de resultados sobre lo que se espera que debe ocurrir para asegurar los resultados del Programa.

Recomendación: Si bien una de las principales unidades de análisis es la MIR, la evaluación advierte que para la buena gestión directiva y la implementación del Programa hasta conseguir el resultado esperado, es más valioso que el diseño identifique y elabore su lógica causal, al igual que los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados planeados y se comprometa con alimentar los indicadores más adecuados para vigilar el logro de resultados.

Esta evaluación contribuye con un nuevo diseño de MIR. Este obedece a una lógica de cadena de resultados y supuestos que el Programa puede adoptar para fundamentar la gestión del Programa hacia el resultado, al mismo tiempo que se mitigan los riesgos. Se subraya que la MIR no se convierta en un formalismo, sino que el Programa tome los elementos que considere más pertinentes para su gestión, y asuma explícitamente una lógica causal y una teoría del cambio.

La cadena de resultados muestra la secuencia de resultados que tiene que ocurrir para alcanzar el objetivo, desde el nivel más bajo hasta el más alto. Ayuda a pensar más analíticamente sobre las causas y efectos del Programa; a identificar resultados que necesitan ocurrir para alcanzar el objetivo; determina las actividades que influirán en los resultados; identifica los factores externos que influyen en el Programa; identifica supuestos importantes que deben satisfacerse; y señala indicadores potenciales para medir el desempeño del Programa³.

A partir de las experiencias de programas similares, las cuales se enlistan en la siguiente hipótesis, la cadena de resultados propuesta se puede enriquecer, para asegurar el resultado buscado por el Programa de Uniformes Escolares.

³ International Republican Institute (2013). Monitoring and Evaluation: Showing How Democracy and Governance Programs Make a Difference. Washington, D.C., EE.UU.

Cadena de resultados propuesta para el Programa Uniformes Escolares

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto Recursos humanos Información diagnóstica	Conformación de las bases de datos de los beneficiarios Licitación de la producción a talleres sociales Supervisión de la calidad de la producción	Entrega de uniformes escolares y sudaderas	Entrega a tiempo Satisfacción de los beneficiarios	Disminución del gasto en uniformes escolares de los hogares con alumnos inscritos en educación pública básica y media superior	Disminución del gasto en vestido de los hogares con alumnos inscritos en educación pública básica y media superior Disminución de la deserción escolar en educación pública básica y media superior Las personas vulnerables que laboran en los talleres sociales incrementan sus ingresos	Contribuir a la disminución del gasto de los hogares con alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica y media superior en Durango

Hipótesis 2

El Programa identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia

Hallazgo: La evidencia proporcionada por el Programa no permite explicar la justificación, teórica o empírica extrapolada a partir de una validez externa de otras experiencias. Se considera infundado, porque no se realizó el análisis que permita concluir que el Programa es suficiente para alcanzar la meta propuesta, ni se demuestra capacidad para resolver o mitigar el problema elegido como prioritario. Más aún, la documentación provista por el Programa no demuestra que el tipo de apoyo elegido implica economía, eficiencia y eficacia sobre otras alternativas que pueden elegirse para abordar el problema.

El equipo evaluador realizó un mapeo de programas similares en México, donde se destaca que éstos abordan diferentes objetivos dependiendo de las prioridades de la entidad federativa donde se lleva a cabo.

Recomendación: En su lugar, se recomienda que el Programa fundamente con evidencia teórica y empírica que la entrega de uniformes escolares resuelve o mitiga el problema. Existen diversos documentos académicos que aportan elementos para justificar este tipo de intervenciones dependiendo del enfoque del problema público que se busque mitigar; bajo una perspectiva para disminuir la deserción escolar e incrementar el logro educativo,

se demostró que la entrega de uniformes escolares tiene un impacto positivo en un programa similar llevado a cabo en Kenia ⁴. Además, existen programas similares en otras entidades del país, mismos que son una fuente importante de aprendizaje para el Programa. Estas experiencias pueden enriquecer el análisis de la cadena de resultados propuesta en la hipótesis anterior, de cara a un mejor fundamento y justificación del Programa que permita asegurar el resultado buscado.

Compilación de algunos programas similares vigentes en México

Estado	Objetivo/Enfoque
Guanajuato ⁵	Apoyar la economía de las familias de los(as) estudiantes de las secundarias públicas del Estado de Guanajuato, mediante la entrega de un Uniforme a los (as) beneficiarios (as) del programa. El uniforme a entregar se considera un elemento de identidad, y a su vez constituye una medida para reforzar la seguridad personal de los (as) beneficiarios, por encima de modas, costos o estilos de prendas de vestir.
Ciudad de México ⁶	Contribuir a la equidad en el acceso a una educación formal consolidando los derechos asociados a la educación y programas de apoyo institucional que disminuyan los gastos de las familias en uniformes escolares, lo anterior mediante la transferencia monetaria, para la adquisición de dos uniformes escolares
Sinaloa ⁷	Contribuir a que los alumnos que cursan educación básica en escuelas públicas, logren un trato equitativo e identidad escolar mediante la no discriminación, evitando la deserción escolar por diferencias sociales y fomentando la cultura de respeto a la personalidad individual, por encima de modas, costos o estilos de las prendas de vestir.
Coahuila ⁸	Apoyar a la economía familiar de los alumnos inscritos en las escuelas, en el nivel de Educación Básica que se encuentran en las comunidades rurales y urbano marginales del Estado, a través de la entrega de un conjunto confeccionado, de tal manera que al beneficiario lo identifiquen como alumno de educación básica; dicho apoyo tendrá como finalidad, evitar la discriminación y favorecerá la permanencia del alumno en la escuela y por ende evitar la deserción escolar por motivos económicos.
Guerrero ⁹	Favorecer la permanencia y equidad educativa en el Estado evitando la discriminación, fortaleciendo su disciplina y orgullo de pertenencia a su escuela, en el nivel primaria y secundaria. Apoyar a la economía familiar de los padres o tutores.

⁴ Evans, David, Michael Kremer, and Muthoni Ngatia. "The Impact of Distributing School Uniforms on Children's Education in Kenya." Working Paper, World Bank, November 2009.

⁵ Reglas de Operación Programa Uniformes Escolares 2017

https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/programas_sociales/reglas_operacion/2017_EDU_CAFIN_Programa_uniformes_escolares_estado_guanajuato_reglas_operacion.pdf

⁶ Reglas de Operación del Programa Uniformes Escolares Gratuitos 2017

<http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/a5c/548/589a5c548e906230900254.pdf>

⁷ Reglas de Operación del Programa Estatal para el otorgamiento gratuito de uniformes y útiles escolares a estudiantes de educación básica inscritos en escuelas públicas del estado de Sinaloa, para el ciclo escolar 2017-2018.

<http://www.sepyc.gob.mx/documentacion/P.O%20ACUERDO%20Y%20REGLAS%20DE%20OPERACION%20UNIFORMES%20Y%20C3%9ATILES%20ESCOLARES%202017-2018-33-66.pdf>

⁸ Reglas de Operación del Programa Social Uniformes Escolares

<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/56-PS-14-JUL-2017.PDF>

⁹ Acuerdo por el que se crea el Programa Guerrero nos Necesita con Uniformes (secundaria y primaria), y se expiden sus Reglas de Operación. <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/P.O-26-ALCANCE-I.pdf>

Hipótesis 3

El Programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado

Hallazgo: La evidencia provista por el Programa no permite identificar los principales riesgos de la estrategia elegida. En consecuencia, es difícil que la dirección del Programa aplique un monitoreo eficaz y eficiente, es decir, suficiente para prevenir o mitigar los riesgos.

El Programa cuenta con una base de datos que contiene el número de alumnos para el ciclo escolar vigente, así como sus respectivas tallas; sin embargo, no registra las características socioeconómicas de ellos. Derivado que la logística e integración de la base de datos no es competencia de la SEDESOE, sino de la Secretaría de Educación, el Programa no cuenta con información sobre los mecanismos para llevarlas a cabo. A su vez, no identifica sus definiciones de poblaciones potencial, objetivo o postergada debido a su carácter de cobertura estatal.

Recomendación: Se recomienda coordinarse de manera más estrecha con las dependencias implicadas en el desarrollo del Programa para asegurar una mayor calidad de la intervención gubernamental, una coordinación efectiva entre las áreas propicia ejercicios de retroalimentación que abonen a asegurar la sostenibilidad en el tiempo del Programa. De igual manera, se propone diseñar un mecanismo que dé seguimiento a la entrega del uniforme, donde se recolecte información como durabilidad, satisfacción, condición socioeconómica u otra que se considere pertinente. Esto permitirá reducir el riesgo asociado con la selección y la desviación del resultado buscado por el Programa.

Hipótesis 4

El Programa estima los recursos necesarios para ejecutar la estrategia y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo

Hallazgo: La evidencia aportada demuestra que el Programa identifica su presupuesto global aprobado, pero no los gastos comprometidos. Como consecuencia, es difícil determinar si el financiamiento es suficiente para alcanzar las metas del ejercicio fiscal. No es posible identificar espacios de mejora presupuestaria en la eficiencia de los recursos, es decir, si se puede fortalecer el Programa con el mismo presupuesto, o mantener la cobertura con menor presupuesto.

Recomendación: La información presupuestaria y contable debe registrarse de tal manera que sirva de fundamento para un análisis de contraste con las metas comprometidas, a identificar si se puede o no llegar al resultado. Este tipo de información ayuda a planear de mejor manera y ayuda a identificar espacios de mejora para elevar la eficiencia del Programa.

Se recomienda que el Programa documente aquella información contable-presupuestaria, necesaria y útil, para identificar los medios para ejecutar la estrategia; pero evitando, en

la medida de lo posible, formalismos de formatos que sirvan a un solo tipo de usuario. Esta información brindará un panorama en el proceso de planeación para plantear metas prioritarias realistas; en el proceso de gestión para vigilar y alinear las capacidades de movilizar los recursos indispensables para llegar al resultado comprometido; y en el proceso de rendición de cuentas que permita identificar espacios de gasto para actividades prioritarias y prescindir de las no necesarias para aumentar la probabilidad de éxito del Programa.

Hipótesis 5

El Programa prevé indicadores idóneos para medir resultados que permitan evaluar

Hallazgo: Los indicadores definidos en la MIR no cumplen con los criterios necesarios para validar su pertinencia, por lo que se dificulta medir los resultados. Sin indicadores apropiados resulta imposible medir y evaluar, en términos de resultados. En lo que se refiere a la gestión, tampoco se prevén indicadores que midan la capacidad y la calidad. Como consecuencia, se dificulta identificar si el Programa es eficiente y cuenta con elementos esenciales para que la gestión sea eficaz y económica. En los resultados, los indicadores propuestos difieren con los resultados esperados por el Programa. Bajo estas condiciones, no se puede concluir si se lograron o no las metas comprometidas.

Recomendación: Esta evaluación propone llevar y alimentar indicadores, que hacen referencia a la cadena de resultados propuesta anteriormente, y sobre la base de objetivos concretos asumidos por el Programa. En este sentido, los indicadores deben permitir, con las mejores fuentes de verificación posibles (de calidad y confiables para los usuarios) identificar si se están logrando las metas comprometidas, y en su momento, facilitar el análisis que explique los factores de logro o de sub-desempeño; esto abrirá espacio para mejorar el servicio del Programa.

Indicadores estratégicos seleccionados para el Programa Uniformes Escolares

Objetivo de la MIR	Indicador actual del Programa	Indicador propuesto
Fin	Pobreza multidimensional	Porcentaje del gasto de los hogares en educación
Propósito	Índice de Deserción escolar	Porcentaje del gasto de los hogares en uniformes escolares
Componente	Uniformes escolares entregados	Porcentaje de alumnos que reciben oportunamente el uniforme escolar o sudadera
		Porcentaje de satisfacción respecto a la entrega de los uniformes escolares o sudaderas entregadas

¿Qué hacer hacia adelante?

Para fortalecer e incrementar las probabilidades de éxito del Programa, los responsables de la decisión deberán determinar y unificar un solo objetivo, producto de un diagnóstico bajo el enfoque de política pública. Una vez definido el objetivo, el Programa deberá plantearse si efectivamente corresponde a un problema prioritario.

Existen experiencias nacionales e internacionales que pueden abonar a un diseño más efectivo para mitigar la problemática una vez definida.

De igual manera, conviene considerar elementos acerca de la calidad del servicio brindado por el programa, al tomar en cuenta componentes de satisfacción por parte de los beneficiarios y actores involucrados.

El Programa se encuentra alineado en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022, al objetivo de propiciar el desarrollo de los grupos vulnerados y vulnerables; el carácter de cobertura estatal del programa, no permite identificar la dimensión en que dichos grupos son beneficiados, por lo que resulta de especial importancia, contar con elementos socioeconómicos de los beneficiarios. Lo anterior permite al Programa saber cómo contribuye a las metas nacionales y estatales en la estrategia de reducción de pobreza.

Con el objeto de contar con elementos suficientes para demostrar si se cumplen o no las metas comprometidas por el Programa e identificar los factores que determinaron el logro o sub-desempeño de las mismas, es necesario fortalecer, y en su caso replantear o diseñar, los documentos normativos del Programa; en apego a instrumentos o metodologías como la Cadena de Resultados, proveerá una lógica causal que permita definir los insumos y actividades necesarias para lograr resultados atendiendo criterios de eficiencia, eficacia y economía.

Derivado del análisis del equipo evaluador, surgen preguntas fuera del alcance de la evaluación que merecen atención por parte de los tomadores de decisión; i) ¿es el mismo material con que se elabora el uniforme escolar o sudadera para cualquier región del Estado? ii) ¿debe ser el mismo material, en términos de durabilidad, para un estudiante de preescolar, primaria y secundaria?; iii) ¿cómo adoptan los centros educativos el uniforme escolar de gobierno en su rol de vestimenta?, ¿los centros educativos exigen la compra de un uniforme escolar aparte del que provee el Programa? y; iv) ¿en qué magnitud, en relación costo-beneficio, contribuye el programa a la atención de las prioridades de gobierno?.